

# JEAN-ÉTIENNE-BERNARD DE CLUGNY INTENDANT DE MARINE

SAINT-DOMINGUE (1760-1764) ET BREST (1765-1770)

PAR

MARIE-CAROLINE MERLE-GELLY

*diplômée d'études approfondies*

---

## AVANT-PROPOS

S'il est désormais reconnu que la contribution du duc de Choiseul au redressement de la France après la guerre de Sept Ans fut primordiale, la personnalité et l'action de ceux qui exécutèrent son programme ne sont encore qu'imparfaitement connus.

De 1760 à 1770, Jean-Étienne-Bernard de Clugny, baron de Nuits, fut un de ses proches collaborateurs, occupant des postes-clefs à des périodes charnières, à Saint-Domingue pendant la seconde partie de la guerre, à Brest pour y préparer la revanche.

---

## SOURCES

En l'absence d'archives privées, lettres ou écrits, l'action de Clugny dans ses deux intendances a été étudiée au moyen des documents administratifs conservés principalement aux Archives nationales, c'est-à-dire la correspondance, heureusement abondante, échangée avec le secrétaire d'État de la Marine, pour l'essentiel, complétée par les mémoires d'instruction insérés dans son dossier personnel, et par la collection Moreau de Saint-Méry pour Saint-Domingue.

Quelques documents d'état civil, des jugements épars dans les écrits de l'époque ont guidé une timide approche du personnage.

---

## INTRODUCTION

La carrière de Jean-Étienne-Bernard de Clugny présente de multiples facettes : il fut d'abord magistrat en Bourgogne pendant dix ans, puis intendant trois ans à Saint-Domingue, six ans à Brest, cinq mois à Versailles comme intendant général ; il partagea trois ans la disgrâce des Choiseul, fut de nouveau intendant, mais dans la métropole, un an et demi en Roussillon, neuf mois à Bordeaux, et devint, pour finir, contrôleur général des finances pendant six mois.

L'étude est concentrée sur la période pendant laquelle il travailla pour la marine et les colonies sous les ordres des Choiseul.

L'homme est né en 1729 et passe les dix premières années de sa vie en Guadeloupe dans la riche et puissante famille des Gilbert de Voisins, comtes de Crapado et de Lohéac, qui est celle de sa mère. Son adolescence et ses années d'étude se déroulent ensuite en Bourgogne dans sa famille paternelle, famille de parlementaires érudits et humanistes. Il entre lui-même au parlement de Bourgogne en 1749, où il exerce pendant dix ans. Il quitte alors la magistrature pour entrer dans l'administration.

Des liens de famille, par sa mère avec Pierre Gilbert de Voisins, le grand juriste et conseiller de Louis XV, par son père et sa belle-mère Barillon avec les Choiseul, peuvent expliquer sa nomination à l'intendance des îles Sous-le-Vent le 1<sup>er</sup> janvier 1760 ; sa fidélité à l'égard de Maurepas exilé aura préparé son retour en scène et son ascension à partir de 1774. A cette date, en outre, la marquise de Montesson et la comtesse de Genlis, ses cousines paternelles, le rapprochent du Palais-Royal.

Sa personnalité a été très discutée et reste mal connue. Cependant, c'est un homme des Lumières : il a de la fortune, des curiosités, des livres, et une bonne cave. Il a aussi une mauvaise santé et les mœurs de son temps...

---

PREMIÈRE PARTIE

## L'INTENDANT DE SAINT-DOMINGUE (1760-1764)

---

CHAPITRE PREMIER

## ÉTAT DE LA COLONIE EN 1760

Très prospère quatre ans plus tôt, Saint-Domingue, en 1760, a déjà beaucoup souffert des conséquences de la guerre, et de toutes les manières. De plus, l'île est directement menacée d'un débarquement anglais, sa richesse et sa situation en faisant un des principaux enjeux du conflit ; le gouvernement entend la garder à tout prix et lui sacrifiera le Canada.

*Cadre administratif.* – La colonie est gouvernée de Paris par le secrétaire d'État de la Marine et administrée sur place par le gouverneur et l'intendant conjointement. Le blocus de l'île, en espaçant les relations avec la métropole, a livré à elles-mêmes les autorités locales, tout en multipliant leurs difficultés ; en empêchant les relèves, il a aussi provoqué de longues vacances du pouvoir civil et

des intérim de fortune, entraînant des désordres à tous les niveaux de l'administration. Les priorités militaires ont accru les pouvoirs du gouverneur sans que les limites en soient clairement fixées. Les occasions de conflit entre les autorités civile et militaire sont innombrables.

*L'économie.* – Colonie d'exploitation, Saint-Domingue vivait du commerce. L'interruption du trafic a donc ruiné toute son économie, la privant de sa principale source de revenus. les droits d'octroi, empêchant les exploitations de renouveler leur main-d'œuvre servile, dépréciant les produits coloniaux, renchérissant les denrées de base naguère importées. Ne subsiste qu'un commerce de contrebande qui ne profite pas aux caisses publiques. Les finances sont dans un état déplorable, sans argent dans les caisses, sans crédit, alors même que les dépenses augmentent sans cesse et de façon incontrôlable.

*Climat social.* – Un esprit d'autonomie se développe chez les habitants qui se sentent loin de la métropole et se croient ignorés d'elle. La défense de la colonie ne peut compter sur le moindre élan patriotique de leur part. Les Conseils supérieurs chargés d'enregistrer les lois et de voter les impôts se prennent volontiers pour des parlements autorisés à faire des remontrances. D'un autre côté, une série d'empoisonnements dans les années 1757 et 1758 continue d'inquiéter une population qui a déjà connu des révoltes.

## CHAPITRE II

### L'INTENDANCE DE CLUGNY

Le chef-lieu de la colonie reste encore incertain. La capitale est Port-au-Prince, où Clugny fait reconstruire la demeure de l'intendant. Mais, en temps de guerre, les administrateurs gouvernent plus volontiers à partir du Cap et l'ordonnance de 1763 officialise ce transfert, qui ne durera pas.

*La réorganisation administrative.* – Une remise en ordre nécessaire des services affecte tous les secteurs de l'administration. Dans ce domaine, l'ordonnance de mars 1763, si elle précise des hiérarchies et des fonctions, entérine des pratiques antérieures plus qu'elle n'innove. Clugny obtient ainsi la nomination d'un subdélégué général avant même que l'ordonnance n'en crée la fonction.

L'épisode héroï-comique de l'« affaire Magny », qui mit l'intendant aux prises avec le contrôleur de la colonie en mai 1762, illustre bien les difficultés qu'il rencontra auprès d'un personnel qui avait contracté des habitudes d'indépendance pendant les intérim répétés des années précédentes.

*La réforme législative.* – La création d'une commission de législation inaugure un travail de compilation des innombrables textes législatifs qui s'étaient accumulés au fil du temps, en vue de la constitution d'un corpus raisonné des lois et règlements intéressant la colonie.

*La relance économique.* – La suspension de l'Exclusif permet enfin de commercer librement avec les pays voisins, d'y écouler les produits bloqués dans la colonie et d'assurer en retour son ravitaillement. L'essai sera assez probant pour qu'à la paix, l'Exclusif rétabli mais « mitigé » laisse une petite place au libre-échange.

Clugny intervient beaucoup en matière agricole : distribution des terres incultes, arpentages, contrôle des exploitations, encouragements aux cultures vivrières, contingentement des sucreries, surveillance et protection de la main-d'œuvre servile.

Pour provoquer la réflexion des intéressés sur les problèmes économiques et solliciter leur avis, des assemblées consultatives sont créées en juillet 1759 : chambres mi-parties d'agriculture et de commerce d'abord, ouvertes aux négociants et aux habitants, mais vite paralysées par leur antagonisme irréductible ; puis chambres d'agriculture seulement, à partir de mars 1763, réservées aux seuls propriétaires. Elles leur permirent d'exprimer leurs besoins, de donner leur opinion sur les chefs de la colonie et d'être représentés à Paris par un délégué.

La situation des finances, malgré tous les efforts, reste précaire. S'il ne parvient pas à remplir les caisses, Clugny réussit à faire face, à coup d'expédients, aux dépenses extraordinaires et à retrouver un peu de crédit. Il obtient des Conseils supérieurs, peu avant son départ, le vote de l'impôt des quatre millions qui doublera les ressources de son successeur.

*La vie culturelle et sociale.* – Clugny encourage l'installation de la première imprimerie de la colonie en janvier 1763 et la naissance du premier journal, la *Gazette de Saint-Domingue*, en février 1764. La première salle de spectacle ouvre au Cap en 1764.

Féru d'urbanisme, Clugny suit de près le développement des villes. Au Port-au-Prince comme au Cap, il organise le quartier commercial autour d'une place centrale servant de marché. La place du Cap et une fontaine perpétueront son nom. La suppression des Jésuites, qui ne lui posa aucun problème dans cette colonie dont ils avaient déjà à peu près disparu, lui permit en outre de récupérer au Cap des bâtiments où concentrer les services publics.

*La défense de l'île.* – La mise en défense de l'île et les dépenses militaires (ravitaillement des escadres, entretien des renforts, entre autres) tout au long de la guerre ont empoisonné les relations entre le gouverneur et l'intendant. L'ordonnance du 24 mars 1763 clarifie la situation en assurant la prépondérance de l'autorité militaire. La mission de Beauval en 1764 a pour but non seulement d'informer le ministre de l'état des choses dans la colonie, mais de préparer l'établissement d'un programme cohérent de travaux à but défensif. A la paix, Clugny a la satisfaction de présider à la construction d'un arsenal au Cap.

En définitive, Bernard de Clugny a réussi à faire face aux difficultés du temps de guerre et à maintenir la colonie dans un état qui permit, la paix retrouvée, un décollage économique étonnant. Si son administration fut diversement appréciée, elle fut approuvée par Choiseul dont elle reflétait les objectifs et qui l'en récompensa en l'appelant dans un autre poste important.

---

## DEUXIÈME PARTIE

### L'INTENDANT DE LA MARINE A BREST (1765-1770)

---

#### CHAPITRE PREMIER

##### UN POSTE-CLEF DANS LA POLITIQUE DU MOMENT

En 1765, quand Clugny arrive à Brest, Choiseul est convaincu que la paix récente ne sera qu'une courte trêve et que les hostilités reprendront avec les Anglais, et sur mer ; il y voit l'occasion pour la France de prendre la revanche des derniers échecs.

*La politique de Choiseul.* – La pièce maîtresse dans cette perspective est la marine. Elle est sortie ruinée de la guerre. Une série d'ordonnances la réorganise depuis 1763. Pour reconstituer la flotte nécessaire, Choiseul établit un programme cohérent et méthodique dont il assurera l'exécution sans défaillance jusqu'à sa disgrâce, malgré l'indifférence du roi et l'insuffisance des crédits.

Choiseul a fixé à quatre-vingts vaisseaux et quarante-cinq frégates l'objectif à atteindre : la guerre n'avait laissé à la France que quarante-quatre vaisseaux et dix frégates en plus ou moins bon état. Un bel élan patriotique, le Don gratuit, a permis dès 1762 de lancer la construction de seize vaisseaux. Cette première tranche s'achèvera en 1766. La deuxième tranche programmée par Choiseul, et qui sera payée sur les fonds publics, prévoit surtout la construction de bâtiments plus légers, plus maniables et moins coûteux, les frégates et les corvettes.

Brest est particulièrement concerné par ce programme. Choiseul veut en faire le premier port du royaume. Sa situation géographique lui donne une importance stratégique exceptionnelle. Pour l'intendant, ce sera un véritable balcon d'observation sur la politique extérieure.

*L'intendance de Brest.* – Ses lettres de commission ont conféré à Clugny les attributions variées d'intendant de justice, police et finances qu'il a déjà exercées à Saint-Domingue, mais réduites à l'enceinte du port et de l'arsenal et au personnel qui y travaille. En revanche, comme intendant de la marine dans un grand port, il va gérer des budgets importants et exercer des charges particulières : direction des travaux, responsabilité des armements, administration de l'artillerie...

Tout au long de ses cinq ans d'intendance, Clugny a travaillé en relation constante, étroite et confiante avec Choiseul et son cousin Praslin. Avec le commandant de la marine à Brest, le comte de Roquefeuil, il a eu des rapports assez bons pour résister à d'inévitables conflits d'autorité. Ses services ont bien fonctionné et il a été admirablement secondé par son commissaire ordonnateur Marchais.

La récente ordonnance du 25 mars 1765 vient en principe de réduire son autorité en subordonnant dans les ports l'intendant au commandant de la marine. Mais la place prise, pendant ces années-là, par l'œuvre de reconstruction navale sera telle qu'elle conférera à l'intendant qui la dirige une importance nouvelle.

Le mémoire d'instruction presque tout entier consacré aux charges imposées par cette politique de reconstruction indiquait bien d'emblée où seraient les priorités.

## CHAPITRE II

## LA RECONSTRUCTION NAVALE A BREST

*Les ambitions.* – Choiseul veut concentrer à Brest la moitié de la flotte désirée, soit quarante vaisseaux et vingt frégates.

*Les moyens financiers.* – Pendant ces cinq années, Choiseul a mis à la disposition de l'intendant des sommes importantes et régulières qui représentent presque la moitié de l'ensemble des crédits affectés aux ports. Malgré cela, les caisses sont souvent vides et Clugny est contraint à des expédients parfois dommageables. Approvisionnements, journées d'ouvriers et ouvrages à prix fait, armements, chiourmes et dépenses extraordinaires constituent cinq postes de dépenses constants et dont l'importance relative, à une exception près, ne varie pas. La baisse observée en 1770 n'est peut-être qu'occasionnelle et due à une diminution des approvisionnements.

*Les moyens matériels.* – Les approvisionnements, le bois en particulier, dévorent bon an mal an la majorité des crédits. Ils portent sur des objets multiples et variés, de volume et de nature très différents, mais tous indispensables à la construction : bois, fers, toiles, chanvres, goudron, charbon... Leur fourniture, le contrôle de leur qualité, leur acheminement et leur conservation demandent des efforts constants. La précipitation initiale pour remplir des magasins vides a probablement compromis la solidité des premiers vaisseaux construits, dont on a noté la faible durée de vie.

*Les ressources humaines.* – Acteurs essentiels dans le processus de construction, les ingénieurs constructeurs sont des personnages importants et leur statut a fait l'objet d'une des ordonnances de mars 1765. A Brest, travaillent Ollivier depuis longtemps, et Groignard à partir de 1765. A l'autre bout de la chaîne, quelque deux mille ouvriers forment avec leurs familles une population instable et fragile.

*Bilan.* – Au départ de Clugny en novembre 1770, les objectifs fixés par Choiseul sont pratiquement atteints. Mais il a fallu, pour parvenir à ce résultat, l'apport au dernier moment de la flotte de la Compagnie des Indes. Constructions, radoub, refontes, les chantiers de Brest ont travaillé en moyenne chaque année pour six à neuf bâtiments. Ils ont construit dix vaisseaux, trois frégates et trois corvettes : quatre de ces vaisseaux participeront à la guerre d'Amérique. En 1770, viennent s'y ajouter de Lorient six vaisseaux, une frégate et trois corvettes. La flotte de Brest est alors de trente-huit vaisseaux, dix-neuf frégates, sept corvettes et deux flûtes.

## CHAPITRE III

## AUTRES TÂCHES DE L'INTENDANT

*Marine.* – En tant qu'intendant de la marine, Clugny a la responsabilité des travaux du port et de l'arsenal, des armements, de l'artillerie, des chiourmes.

De très importants travaux ont dû être entrepris parallèlement aux constructions navales pour rendre le port et l'arsenal capables de répondre aux besoins d'une flotte importante. Ils sont exécutés par Choquet de Lindu et font de Brest, comme le voulait Choiseul, le premier port du royaume.

Les armements reflètent la vie du port. Ils sont nombreux et variés, commandés pour des motifs divers : expéditions scientifiques, explorations, ambassades, liaisons avec les colonies... Le recrutement des aumôniers comme des maîtres d'équipage pose des problèmes à l'intendant.

L'artillerie est rattachée à la marine en 1767 et des compagnies d'apprentis-canonniers sont créées. Clugny s'intéresse aussi beaucoup à la formation des pilotes. Mais l'école d'hydrographie de Brest a bien du mal à démarrer. L'Académie de marine est ressuscitée en avril 1769 et bénéficie des conseils de l'Académie de Bourgogne par l'intermédiaire de l'intendant.

Les chiourmes fournissent la main-d'œuvre économique des travaux du port. Elles sont du ressort exclusif de l'intendant.

*Police et justice.* — Les fonctions de police et justice entraînent l'intendant hors des limites étroites du port et de l'arsenal : recherche de malfaiteurs ou d'escrocs, construction d'une salle de spectacle. L'affaire Gordon en 1769 montre Clugny dans le plein exercice de ses pouvoirs de justice : l'arrestation, le jugement et l'exécution de ce jeune espion anglais ont été menés de bout en bout par l'intendant, en vertu d'une délégation expresse du roi. Elle illustre les vertus de la justice des intendants et les qualités personnelles de Clugny.

*La prise de possession de Lorient.* — L'intendance de Clugny à Brest s'achève en beauté à Lorient où, le 26 avril 1770, il prend possession au nom du roi du port de la Compagnie des Indes. Il obtient son rattachement au département de Brest. Et les bâtiments de la Compagnie viendront opportunément compléter la flotte brestoise quelques semaines avant son départ et avant la disgrâce des Choiseul.

---

## CONCLUSION

### DE VERSAILLES A PARIS

Appelé à Versailles par Praslin en novembre 1770, Clugny entame alors une course aux honneurs qui connaîtra en peu de temps bien des péripéties. Il semble promis au portefeuille de la Marine ; il finira, cinq ans plus tard, au Contrôle général des finances.

L'intendance générale de la Marine et des Colonies est, en fait, un poste de sous-secrétaire d'État qui aurait peut-être permis à son titulaire de remplacer le ministre malade si n'était intervenue la disgrâce des deux Choiseul. Clugny sera renvoyé en avril suivant par Boynes.

Il disparaît alors de la scène pour trois ans, jusqu'à l'arrivée aux affaires de Maurepas qui lui offre la première place d'intendant disponible, celle de Roussillon, puis, un an et demi plus tard, la grande intendance de Guyenne. A Bordeaux, l'inauguration du théâtre, dont il a permis la construction, et la réception fastueuse qu'il fait au duc de Chartres le mettent en vedette.

Quelques mois plus tard, il était appelé à remplacer Turgot au Contrôle général des finances. Son action a été très controversée et généralement critiquée. Il est revenu sur les réformes les plus audacieuses de Turgot, mais moins radicalement qu'on ne l'a dit. Et l'institution de la loterie a au moins permis une diminution sensible du déficit.

Clugny est mort en place le 18 octobre 1776, achevant dans ce haut poste une carrière de grand commis commencée dans le sillage de Choiseul, au service des colonies et de la marine.

---

### PIÈCES JUSTIFICATIVES

Signatures du contrat de mariage de Bernard de Clugny. – Commission d'intendant de Saint-Domingue. – Mémoire de la chambre d'agriculture du Port-au-Prince sur l'administration de Clugny. – Mémoire sur l'administration de Clugny. – Arrêt en commandement du 12 juin 1769, lui accordant les pleins pouvoirs pour juger Gordon. – Liste générale des vaisseaux, frégates, etc., au 1<sup>er</sup> décembre 1770. – État de comparaison de la marine du roi. – Procès-verbal de cession au roi du port de Lorient. – Bon du roi portant nomination de Clugny comme intendant général de la Marine et des Colonies. – La bibliothèque de Clugny à Paris et à Nuits, dans les inventaires après décès (1776).

---

### ANNEXES

Tableaux généalogiques. – Fortune de Clugny en 1776, d'après son inventaire après décès.

---

### ILLUSTRATIONS

Portrait de Clugny, attribué à La Tour. – Le château de Nuits : au XVII<sup>e</sup> siècle ; aujourd'hui ; vues intérieures. – La commanderie de Saint-Marc. – Cartes de Saint-Domingue. – Les vaisseaux du Don gratuit. – Plans de Brest (1754, 1767). – Plan de Lorient (1770). – Lorient : l'hôtel Gabriel. – Bordeaux : le Grand Théâtre. – Paris : l'hôtel Tubeuf.

---